[redacted]



SENADO

DIRECCION GENERAL LEGISLATIVA

SECRETARIA

XLVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DISTRIBUIDO N° 198 de 2000

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

JUNIO DE 2000

POLITICA GENERAL DE VIVIENDA

ASENTAMIENTO URBANO "VILLA FELICIDAD"

ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

(Proyecto de ley)

****

[redacted]

Versión taquigráfica de la sesión del día
6 de junio de 2000

[redacted]

ASISTENCIA

PRESIDE	:	Senador Pablo Millor –ad hoc-
MIEMBROS	:	Senador José Mujica y Senadora Mónica Xavier
INVITADOS ESPECIALES	:	Señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ingeniero Carlos Cat; Subsecretario doctor Ricardo Gorosito; Director Nacional de Vivienda, señor Bernardino Ayala; y, Director Nacional de Ordenamiento Territorial, doctor Hermann Leis
ASISTE	:	Secretario de la Cámara de Senadores, arquitecto Hugo Rodríguez Filippini
SECRETARIO	:	Señor Luis Berrutti
AYUDANTE	:	Señora María José Morador

****

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 10 minutos)

Damos la bienvenida al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y al señor Director de Vivienda. Como los conocemos desde hace tiempo, estamos seguros de que vamos a tener un diálogo muy fluido durante todo este período y demás está decir que la Comisión está abierta a lo que nuestros invitados deseen.

SEÑOR MINISTRO.- Agradecemos a los integrantes de esta Comisión el habernos recibido. Hace algún tiempo solicitamos una visita a los efectos de ponernos a las órdenes de la Comisión y explicarles a los señores Senadores cómo pensamos que debe funcionar el Ministerio a nuestro cargo en las dos áreas que competen a esta Comisión, es decir, vivienda y ordenamiento territorial. En realidad, transcurrieron un par de meses desde que la pedimos, de manera que hemos ido avanzando.

El doctor Ricardo Gorosito, hombre que ya estuvo desempeñando funciones en este Ministerio como Director de Ordenamiento Territorial hace dos períodos, es el actual Subsecretario de la Cartera. El señor Bernardino Ayala, ex Legislador y ex Director General del Ministerio hace dos períodos, es el Director Nacional de Vivienda, y el doctor Leis, quien fuera funcionario de la Cartera y titular de la Dirección de Ordenamiento durante mucho tiempo y participó activamente en la redacción del proyecto de ley de ordenamiento territorial que está en el Parlamento, es el Director Nacional de Ordenamiento Territorial.

En lo que tiene que ver con el funcionamiento de nuestro Ministerio, queremos que los integrantes de esta Comisión sepan que tenemos las puertas abiertas para recibirlos y atenderlos sin que sea necesario que concurramos a esta Casa. Ya lo hemos practicado en otras ocasiones, invitando a los señores Senadores, por ejemplo, a tomar un café y conversar sobre temas que les interesaban y sobre los cuales nos habían consultado telefónicamente. De esta manera, las cosas son más ágiles y llegado el momento, podremos atender todos los pedidos de informes que los señores Senadores o la Comisión solicite.

También hemos armado un sistema para contestar rápidamente a todos los pedidos de informes y periódicamente repasamos todos los que están atrasados y los que se van incorporando; no sólo los que nos compete contestar sino también aquellos que a través de nuestra Cartera se cursan a OSE o al Banco Hipotecario. Nos preocupamos de hacer un seguimiento a cada uno de estos pedidos para que sean contestados en tiempo y forma, dentro de los plazos razonables que permitan lograr una contestación seria y con los fundamentos técnicos que correspondan.

[redacted]

Reiteramos que tanto el Ministro, como el Subsecretario y los Directores de esta Cartera estamos a la orden para cualquier aclaración o comentario que deseen hacer sobre los temas de su interés.

Aclarado esto, nos vamos a referir al tema vivienda y su desarrollo. Todos sabemos que durante este año hemos tenido un recorte en la ejecución prevista en el Ministerio que, afortunadamente, en el caso de la vivienda, no es dramático. Conversando con el equipo económico y teniendo en cuenta las necesidades y lo que teníamos programado para este año -con respecto a lo que se había ejecutado en cuanto a viviendas y sumado a las soluciones habitacionales que el Ministerio había construido a través de empresas constructoras, por contrato, por cooperativas de ayuda mutuas, por MEVIR u otras-, tuvimos una reducción del 15% respecto a la ejecución de 1999. El año pasado, el Ministerio invirtió U$S 100:000.000 y para este año disponemos de una cifra que oscila entre U$S 85:000.000 y U$S 87:000.000. Entendimos que lo más justo era que las distintas modalidades de vivienda que teníamos que atender tuvieran proporcionalmente la misma rebaja, para hacer un sacrificio parejo en todas las áreas. Para ello fue necesario realizar conversaciones y gestiones con los distintos sectores a los efectos de ponernos de acuerdo en cómo iba a ser esta rebaja y hacerla de la manera más participativa posible. De esta manera, intentábamos que el perjuicio que sabíamos que íbamos a ocasionar fuera el menor posible y que estuviera aprobado por todos los actores. Fue así que iniciamos gestiones con la Cámara de la Construcción que agrupa a las distintas empresas constructoras, con la que establecimos un programa de reducción, de tal manera que no se parara ninguna obra y que todas las obras en marcha con contrato continuaran su ejecución. Por otra parte, aquellas obras avanzadas en un 75% van a continuar con el ritmo establecido en los contratos y aquellas que no hubieran llegado al 70~~% o al 75% van a~~ sufrir un enlentecimiento en su ejecución. Reitero que esta fórmula fue convenida con los integrantes de la Cámara de la Construcción de manera tal de que ninguna empresa quedara sin trabajo. Asimismo, si había alguna empresa que estaba terminando sus obras y tenía alguna otra obra ganada por licitación se intentó que en algún momento pudiera iniciar esa otra obra sin necesidad de mandar a la gente a seguro de paro. Esto lo hicimos, reitero, de común acuerdo con las empresas y, diría, con bastante éxito, en el sentido de que logramos un documento.

El Ministerio tiene, entre las empresas, las cooperativas, MEVIR y otros sistemas, alrededor de 350 obras en ejecución que se realizan por medio de contrato de ambas partes. Esto significa que si la empresa que está construyendo no cumple, se le aplican determinadas penalidades, pero también si el Ministerio no cumple, tiene sus multas. Por lo tanto, de común acuerdo buscamos la fórmula, mediante un decreto que fue firmado por todos los autores, para que se aceptara que, en los casos en que fuera necesario, se redujeran los plazos.

[redacted]

Estas medidas se adoptarían por este año, dado que es el plazo en el que se aplicará esa reducción del 15% que mencionábamos. Para el año 2001 se aplicará otro programa y tendremos en marcha el Presupuesto y el Plan Quinquenal de gastos, por lo que tenemos la esperanza de poder retomar el ritmo de trabajo que el Ministerio ha perdido.

Debemos tener en cuenta que se trata de un nuevo período de un Ministerio que venía "in crescendo" en materia de ejecución de obras, con un pico máximo que se produjo en el año 1999. En la Administración anterior estaba prevista una ejecución sensiblemente mayor a la que se realizó, pero también se sufrió una reducción de inversión, por lo que hubo que construir menos de lo que estaba proyectado. En consecuencia, tuvimos que partir de la base de lo que realmente se había construido –que, reitero, era menos de lo que se había proyectado- y a ello sumar un cierto recorte. En base al estudio que estamos haciendo de las necesidades de vivienda que existen en todo el país y al Plan Quinquenal que estamos preparando para presentar en el Presupuesto Nacional, llegaremos al máximo que podamos construir en función de los recursos de que el Ministerio dispone por ley que son los que corresponden a los impuestos a los activos y pasivos. Cuando me refiero a los compromisos asumidos con las empresas, lo hago tanto en relación a las obras para activos como para pasivos. De la misma manera mantuvimos reuniones con las cooperativas -con FUCVAM y con el resto de ellas- y llegamos a un acuerdo para ver cómo íbamos a distribuir esa reducción de gastos a efectos de mantener todas las obras en marcha, algunas con cierta reducción y otras no; incluso, haciendo alguna concesión en los casos de ciertas obras importantes que no habían llegado al 70% de ejecución, entendiendo el problema que se estaba causando, para que llegaran a terminarse en los plazos previstos. Esto lo hicimos porque consideramos a las obras de cooperativas más importantes que se estaban construyendo en ese momento.

Estas medidas implicaron un sacrificio; como contratista de obra, sé que no es muy agradable tener que determinar una reducción en el ritmo de trabajo o, lisa y llanamente, tener que esperar para poder empezar a ejecutar una obra que estaba prevista para finalizar en determinado plazo.

Lo mismo hicimos con MEVIR; respecto de aquellas obras en ejecución, decidimos seguirlas todas y en los casos que no habían comenzado pero que sí habían sido licitados, aprobados y firmados por el Presidente de la República anterior, respetamos todas esas medidas. Este fue uno de nuestros objetivos para que todo lo que el Ministerio se había comprometido a llevar a cabo como institución con las empresas y las cooperativas fuera respetado y, en el orden que correspondía, se continuara con la ejecución en la medida de los recursos disponibles. En ese sentido, en la medida en que se van terminando las obras se van comenzando otras de acuerdo al nuevo cronograma establecido, reitero, con el acuerdo de los actores. Hemos mantenido el compromiso de firmas con las

cooperativas importantes para que sepan que esas obras se van a empezar en la medida en que finalizan las etapas anteriores.

Esto es todo un proceso en el que partimos el 1° de marzo con obras en ejecución, obras licitadas y comprometidas y proyectos que habían sido licitados -no comprometidos pero que ya habían iniciado el trámite- y que un Ministerio ejecutor tiene que tener en cuenta previendo también hacia atrás y considerando que los recortes de 1999 y del 2000 tendrán como consecuencia que las obras terminen un poco más allá de los plazos previstos.

Más adelante voy a ceder la palabra al Director Nacional de Vivienda para que brinde datos concretos, pero podemos adelantar que nuestro Ministerio, sin licitar una obra –todavía no podemos hacerlo porque tenemos los recursos comprometidos- tiene 15.000 soluciones habitacionales tomando en cuenta las que están en ejecución, las que están comprometidas y las ya programadas, que entendemos se finalizarán entre este año, el 2001 y parte del 2002. Por supuesto que de aquí en más todos los proyectos quedarán sujetos al Plan Quinquenal de gastos y al nuevo presupuesto del Ministerio, que tendrán que contemplar los compromisos que ya se han asumido en el Ejercicio anterior. Es natural que un Ministro deje obras programadas para que el que le siga no tenga que empezar de cero, al igual que sucede en cualquier organismo ejecutor.

Teniendo en cuenta ese estudio que estamos terminando de las necesidades de vivienda en el país, vamos a complementar estos proyectos con las viviendas que se ejecutarán en estos cinco años para dar solución a la problemática real del tema habitacional. Digo esto porque se habla mucho de cifras que muchas veces no coinciden con la realidad exacta y los lugares en que son necesarias esas viviendas. Al respecto, estamos en permanente contacto con los representantes del Banco de Previsión Social sobre las acciones a seguir para la solución de viviendas a los pasivos. En ese proceso somos meramente los que, de alguna manera, administramos el dinero que el Banco de Previsión Social deposita en el Banco de la República y del que disponemos para pagar las obras. Sin embargo, la elección del tipo de vivienda y el lugar de la construcción lo determina el Banco de Previsión Social junto a los pasivos, con los contactos pertinentes con el Banco Hipotecario del Uruguay que complementa con la parte financiera la faja que le corresponde al Ministerio de 0 a 30 y de 30 a 60 Unidades Reajustables de ingresos, que es la gente que realmente atendemos.

Lo que acabamos de exponer es un pantallazo de lo que está haciendo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Asimismo, tenemos otro gran tema, que es el de los asentamientos irregulares y las acciones que está tomando nuestra Cartera, ya sea directamente o en forma complementaria con el Programa de la Presidencia de la República para la regularización de asentamientos.

Si me permiten, cedería el uso de la palabra al Director Nacional de Vivienda, señor Bernardino Ayala para que complemente más detalladamente lo que estamos resumiendo y, de algún modo, aclare las dudas que puedan existir.

SEÑOR AYALA.- El tema de la vivienda, sobre todo el de la vivienda social que el Ministerio tiene bajo su responsabilidad, es muy sensible. Cabe recordar que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es joven, nuevo y viene cumpliendo distintas etapas. Se crea en 1990 y tiene dos etapas muy marcadas: de 1990 a 1994, el Ministerio consolida su estructura y su programa de políticas habitacionales; de 1995 a 1999, comienza a desarrollar, en forma eficaz, las políticas habitacionales y la construcción de viviendas.

Voy a hacer entrega a la Comisión de una planilla donde está extractado todo lo que ha hecho el Ministerio, desde su creación hasta el momento. Vemos que en la ejecución del Ministerio, en la etapa que va de 1991 a 1994, se construyeron 3.257 viviendas y entre 1995 y 1999 se construyeron 23.000 viviendas aproximadamente. Como muy bien decía el señor Ministro, tenemos un arrastre para poder inaugurar viviendas y entregarlas en los próximos dos años y medio -que comprende las que están en construcción, comprometidas y programadas-, por el orden de las 15.000.

En esta tabla puede verse que el Ministerio, en forma paulatina, construye cada vez más viviendas. Lamentablemente, las condiciones financieras y económicas del país llevan a que al Ministerio lo acoten dentro de su programación de inversión, por lo que se ha visto un poco retraído en ese tema.

El otro punto al que quiero hacer referencia, tiene un alto contenido social, pues el Ministerio ha sido eficaz en la construcción de viviendas, pero ha tenido problemas en el seguimiento post-obra, a efectos de poder dar a los conjuntos habitacionales la inserción en la comunidad que corresponde. En ese sentido, esta Administración está trabajando, no solamente para potenciar la dimensión post-obra, sino también en un sistema en donde quienes sean adjudicatarios de conjuntos habitacionales realicen, con antelación, un trabajo comunitario en el barrio, a los efectos de poder evaluar el comportamiento de quienes van a vivir en forma definitiva en el mismo. No escapa a los señores Senadores el hecho de que, muchas veces, no tenemos un control de seguimiento por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de las Organizaciones no Gubernamentales –que son las que tienen la responsabilidad de acompañar al conjunto habitacional y guiarlo durante sesenta meses para que crezca y tenga la madurez suficiente como para que, luego de sesenta cuotas, dicho conjunto quede insertado en la trama urbana como cualquier otro barrio-, por lo que ello se convierte en un gran desafío que vamos a atender en esta Administración; trataremos de trabajar en forma permanente con los conjuntos habitacionales ya entregados. A partir de la programación que tenemos respecto de la entrega de viviendas, procuraremos hacer un seguimiento muy firme y acabado para que el

impacto social sea el menor posible, tanto para quienes van a vivir en los conjuntos habitacionales como para quienes lo hacen ya en el barrio.

Desde el punto de vista de la programación –que es lo que estamos tratando de buscar a través de la Dirección Nacional de Vivienda y de las políticas sociales a desarrollar en los próximos cinco años-, estamos evaluando y reviendo el reglamento del propio Ministerio, a los efectos de lograr definir con claridad la población-objetivo de esta Cartera para dar soluciones habitacionales. Como muy bien decía el señor Ministro, tenemos el problema de los asentamientos irregulares, que no lo atiende la Dirección Nacional de Vivienda, sino la de Ordenamiento Territorial. Ese es un hecho concreto y real que tienen, sobre todo, las ciudades con gran densidad de población, porque al no encontrar una oferta clara por parte del Estado o de los privados y ante la realidad económica familiar, la gente ha resuelto asentarse en tierras que no le son propias. Esa es una realidad. Por esa razón, estamos buscando la población-objetivo para enmarcar las políticas habitacionales. Posiblemente, los estudios que estamos realizando nos indiquen que no hay que apuntar a las clases de menores recursos o a las más bajas, sino mantener la construcción normal del Ministerio; pero se debe poner énfasis en las clases con ingresos medios bajos o medios, que es la franja que tiene ingresos entre 30 y 60 Unidades Reajustables. Asimismo, estamos evaluando la subdivisión de la franja de entre 0 y 30 U.R., porque quienes conocemos el interior del país, sabemos que la gente que percibe ingresos de $ 5.000 ó $ 6.000 vive más confortablemente y tiene más capacidad de ahorro que quienes viven en Montevideo con el mismo ingreso. Por ello, estamos viendo la posibilidad de subdividir una franja que comprenda ingresos de entre 20 y 30 U.R., a fin de que haya un componente de préstamos para poder darles viviendas mejoradas.

En estos últimos años, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha enfatizado sobremanera la construcción de núcleos básicos evolutivos. En la primera etapa, a partir de 1996, se comenzó a construir núcleos básicos mejorados, con mayor confort; vemos claramente que las políticas fueron desarrolladas hacia ese sector. No hemos tenido una oferta clara hacia el sector de la población que tiene ingresos entre $ 6.000 y $ 12.000, sobre todo en lo que es Montevideo y las conurbaciones con Canelones y San José. Los estudios que estamos haciendo nos van indicar, seguramente, que el Ministerio debe enfocar su mira hacia ese sector de la población. Por eso, mencionábamos que es preciso determinar la población -objetivo, tema que atacaremos durante estos cinco años. Como información adicional queremos señalar que en la mañana de hoy tuvimos la cuarta o quinta reunión con integrantes de la Intendencia Municipal de Montevideo, en virtud de que no hemos sido eficaces –tanto unos como otros- durante estos últimos 10 años. Por lo tanto, estamos trabajando en una Comisión, a efectos de poder destrabar lo referente a aquellos conjuntos habitacionales que tenemos por convenio. Asimismo, existe el propósito de trabajar en forma conjunta en los planes de vivienda que se van a llevar adelante en los próximos 5 años.

[redacted]

¿Por qué ocurre esto? Porque es indudable que las Intendencias Municipales manejan los territorios y nosotros construimos sobre ellos, por lo que la gestión del Ministerio tiene que estar muy ligada a las de las Comunas. En ese sentido, por suerte tenemos coincidencia sobre cuáles son los factores en que tenemos que enfocar la oferta de vivienda en lo que es el área metropolitana.

Por otro lado, en este plan quinquenal también estamos evaluando la posibilidad de llevar adelante políticas habitacionales mediante el sistema de "lotes con servicios", porque esta es una modalidad que nos estaría dando el instrumento adecuado para qué no haya necesidad de ocupar tierras en forma ilegal. En consecuencia, quienes tienen esa necesidad podrán ocupar terrenos en forma legal, con el compromiso de las Intendencias Municipales y del Ministerio, de llevar adelante programas habitacionales mediante apoyo, canasta de materiales y transferencia de tecnología para que la familia pueda auto-construir. Independientemente de una política de realojo, como muy bien señalaba el señor Ministro, estos programas nos van a dar un apoyo muy grande para poder regularizar y realojar los asentamientos irregulares.

Dentro de la trama urbana ha quedado una materia pendiente que es la de las políticas orientadas directamente al reciclaje de las viviendas. Es muy sabido por quienes transitan por la ciudad de Montevideo, que hay zonas céntricas que están quedando con muy baja densidad de población, porque el deterioro propio de los bienes inmuebles y la escasez de recursos o líneas de crédito para poder reciclar, determinan que esas viviendas salgan del stock habitacional.

Asimismo, este plan o programa de vivienda que estamos confeccionando, pretendemos que sea un plan quinquenal abierto, en acuerdo con todos los Gobiernos municipales y con quienes tienen la responsabilidad de gobernar en cada uno de los departamentos. En buen romance, una vez que contemos con el proyecto o el plan quinquenal a desarrollar –lo vamos a tener separado en 19 departamentos- vamos a poner en cada uno de los departamentos el plan pertinente, a efectos de discutirlo con el Gobierno municipal, las Juntas Departamentales y los Diputados electos. Debemos tener en cuenta que una cosa es la realidad que nosotros podemos observar en Montevideo y otra la que vemos cuando concurrimos a los departamentos para estudiar la problemática habitacional. Nos hemos encontrado con sorpresas porque, por ejemplo, recorriendo el departamento de Río Negro, comprobamos que la localidad de Young necesita un plan habitacional por parte del Ministerio o de MEVIR, pero cuando llegamos a la localidad de Fray Bentos, vemos que allí no es necesario implementar este tipo de programa, sino uno de reciclaje del stock habitacional, porque eso es lo que la demanda real está exigiendo en ese lugar.

Había olvidado mencionar el hecho de que ya hemos comenzado a trabajar con una Comisión en torno a la concreción del plan quinquenal y hemos elaborado distintos puntos que deberían ser tratados. En este momento, estamos realizando la evaluación de las fuentes de recursos como, por ejemplo, el Fondo Nacional de

Vivienda –IRP, activos y pasivos-, para pasar luego a la demanda real, que como muy bien decía el señor Ministro es un tema para discutir ampliamente. ¿De qué estamos hablando? De la demanda real concreta.

Sin embargo, muchas veces –como lo decía anteriormente- cuando concurrimos a los departamentos, a través de una visión muy rápida –no es necesario hacerlo en profundidad- de los puntos claves, podemos observar cuál es la demanda real del lugar y qué sistemas hay que evaluar.

Por nuestra parte, tenemos la responsabilidad de manejar el IRP activo y construir el IRP pasivo. En ese sentido, estamos trabajando en la Dirección Nacional de Vivienda a efectos de poder hacer una presentación ante las Comisiones de Vivienda del Senado y de la Cámara de Representantes, las asociaciones de jubilados y quienes tienen que ver con el tema de la vivienda para los pasivos. Se trataría, reitero, de una presentación institucional sobre lo que ha hecho el Ministerio desde que administra el Fondo Nacional de Vivienda hasta la fecha. Creo que se van a dar cifras importantes y se va a tener una percepción clara de cuál es la política que ha llevado adelante esta Cartera.

Por otro lado, conmemorando los 10 años de la creación del Ministerio, estamos programando para los próximos días –y esto se los anuncio como adelanto- una mesa de debate con actores externos a nuestra Cartera para poder determinar, objetivamente, qué orientación hemos tenido o cómo han observado estos actores las políticas habitacionales aplicadas, así como cuáles serían las correcciones que deberían hacerse. Esto se concretará en los próximos 10 ó 15 días y los invitamos como oyentes porque, seguramente, el debate entre actores e invitados va a ser muy rico. Indudablemente, las políticas habitacionales no son competencia únicamente del Ministerio, sino de todos quienes tenemos responsabilidad, por lo que serán bienvenidos los aportes que se hagan a esta Cartera, ya que permitirán llegar con eficacia y eficiencia al sector de la población que está demandando soluciones.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo acotar que la invitación es para que asistan como oyentes, pero también como participantes, a efectos de que hagan sus aportes.

Lo que acabamos de hacer es una especie de pantallazo general para ilustrarlos sobre lo que hemos venido haciendo en estos tres meses, en que nos llevó bastante tiempo la adecuación de los contratos de las 350 obras a la realidad nueva del Ministerio después de cierto recorte.

Por lo tanto, estamos a la orden para aclarar o contestar cualquier pregunta.

SEÑORA XAVIER.- En primer lugar, deseo agradecer vuestra presencia en esta Comisión.

En realidad, tenía algunas preguntas para hacer pero, en principio, como han planteado que los datos van a venir en relación al Fondo Nacional de Vivienda

e Inversión, creo que hoy quedaría planteada la satisfacción de lo que podría ser una interrogante sobre este tema.

SEÑOR AYALA.- Indudablemente, esta es una reunión más bien protocolar, con el propósito de hacer un avance sobre las políticas habitacionales que lleva adelante el Ministerio. Una vez que tengamos elaborado ese proyecto de plan quinquenal, la Dirección Nacional de Vivienda deberá ponerlo a consideración de las autoridades del Ministerio, en este caso el señor Ministro y el Subsecretario. Luego de obtenida la conformidad, indudablemente vamos a participar y les informaremos a ustedes cuál es ese plan quinquenal, previo a que sea enviado al Parlamento, en forma oficial, a través del Poder Ejecutivo. En esa instancia, podremos hacer correcciones y recibir aportes de parte de los señores Senadores y Diputados, ya que vamos a realizar otra reunión. De la misma manera pensamos actuar en los 19 departamentos. En esa oportunidad, vamos a manejar todas las cifras y en base a esos recursos y fuentes de financiación plantearemos los programas habitacionales que vamos a desarrollar en los próximos 5 años.

SEÑOR MUJICA.- En primer lugar, agradezco el panorama global que nos han dado nuestros visitantes sobre este tema.

En segundo término, deseo señalar que, en cierto modo, hemos estado un poco impedidos por las circunstancias, ya que esta Legislatura, de las dos que me han tocado vivir, quizás sea la que comenzó su trabajo más lentamente, por obvios motivos; concretamente, me estoy refiriendo a la campaña electoral. De todos modos, desde hace bastante tiempo –antes, en la Cámara de Representantes, y ahora en este ámbito- hemos estado recibiendo con insistencia visitas de vecinos pertenecientes a la Villa Felicidad. No sabemos si ustedes tienen noticias o conocimiento sobre ese problema. Por supuesto que esta es una situación que heredan, como tantas otras. No sé si dentro del alud de problemas que tienen han podido considerarla. Entonces, independientemente de continuar con el orden del día, les pediría que en algún momento nos den una idea del asunto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Según entendí, este tema iba a ser planteado a continuación, cuando se tratara lo relativo al ordenamiento territorial. De todos modos, para abundar lo que oportunamente señalaba el señor Senador Mujica, vamos a entregarle al señor Ministro un pequeño resumen de esta carpeta.

Independientemente de esta situación que plantea el señor Senador Mujica, debo indicar que me he encontrado con una sorpresa, es decir, la forma en que ha progresado Villa Felicidad y la manera en que, paralelamente, se ha deteriorado la situación jurídica. Cuando el señor Secretario me habló de esta Villa, no ubicaba el lugar en el mapa hasta que leí la Carpeta. Estuve en la zona en el año 1986 y lo único feliz era el nombre. Fui llevado allí por un cura párroco y por vecinos. Se vivía una situación realmente denigrante, no por culpa de nadie, sino por las condiciones de vida a las cuales estaban sometidas esas personas. Ahora nos

encontramos con algo que me da una felicidad muy grande. En este momento, el 100% de las calles están pavimentadas –cuando yo fui sólo había un gran surco [redacted] de barro y agua-, se cuenta con el 100% de servicios de energía eléctrica y agua potable, el servicio telefónico asciende al 25% y la recolección de residuos –a cargo de la Intendencia de Canelones- es del 100%. Además, existe un servicio de policlínica a cargo del Ministerio de Salud Pública y una escuela, la número 180. Es impresionante lo que ha cambiado el barrio desde 1986 a hace un par de años. Por supuesto que cambió para bien. Aclaro que esta villa se encuentra al costado de la Ruta 5.

No obstante, la situación jurídica de esta villa es de difícil ordenamiento. El panorama es mucho más complejo, de lo que figura en este resumen. Hay situaciones de todo tipo. Entre las propuestas que se realizan, figura una según la cual se tomaría el asentamiento como un todo, en forma global, e intervendría el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Aún sin haber consultado a los compañeros de esta Comisión, desde ya adelantaría el respaldo de la misma. Aquí hay de todo: personas que han pagado y otras que no; algunas tienen algo inscrito, en tanto otras no.

Esta situación que se da con Villa Felicidad existe en todo el país. Me refiero a los asentamientos irregulares, que tienen muchas connotaciones. Algunos asentamientos se conforman en forma espontánea, en tanto otros se establecen en torno a un pequeño caserío. Pero hay una constante que he observado desde hace tiempo. Por lo general, hay un dueño de esas tierras, que a veces se pierde en el fondo de los tiempos; puede ser una sucesión, o el propietario puede estar representado por un tercero que tiene título habilitante o derecho sobre el asentamiento. Aclaro que no atribuyo mala fe, simplemente digo que es una constante. Esta historia la he visto reiterarse en distintos puntos del país: desde esta Villa Felicidad hasta un asentamiento en la remota ciudad de Artigas, pero también en Punta del Este, Maldonado. La persona que es propietaria del terreno –no sé si consciente o inconscientemente- permite que el asentamiento se instale. Además, ¡hay vecinos y vecinos! Algunos introducen mejoras al lugar, incluso dentro de la situación de irregularidad. Esto lo vi, por citar un caso, en alguno de los Maldonados Nuevos, en Granja Cuñete y en San Antonio II. Cito Maldonado porque tiene una connotación especial, es decir, de un lado está Punta del Este y, del otro, todo lo contrario.

Cuando llega el momento de legalizar esta situación, a veces hay voluntad [redacted] de pago por parte de las personas que viven en esos asentamientos, pero los precios fijados por los propietarios no tienen nada que ver con la realidad. A título de ejemplo, en vida de don Domingo Burgueño, en uno de esos Maldonados nuevos que cité, por un terreno de 300 ó 350 metros cuadrados se pedían U$S 15.000, cuando ese precio era, aproximadamente, el mismo que se pagaba en la Parada 35 de Pinares por uno de tamaño mayor. Respeto el derecho de propiedad y los derechos adquiridos, pero creo que hay que buscar alguna fórmula

[redacted]

que ponga coto a esta situación. Una cosa es el derecho, que estoy dispuesto a defender, del propietario del terreno a quien se le instala gente en condiciones irregulares, y algo diferente es el hecho consumado de quienes ya están instalados allí.

La situación de Villa Felicidad no es nueva; según los documentos que obran en nuestro poder, sus orígenes se remontan a 1955, aunque yo la conocí en 1986. De manera que es una localidad –por llamarla de alguna forma- que ya tiene 45 años. Pero en la búsqueda de hacer justicia con todos, es decir, con los dueños, y con las personas que allí viven -algunas de ellas desde hace mucho tiempo-, no se puede permitir que la tasación para llegar a un acuerdo no tengo ninguna relación con la realidad. He mencionado los casos concretos de Maldonado porque me gusta citar aquellos que conozco directamente. Tengo entendido que en Villa Felicidad ocurre algo parecido en cuanto a las pretensiones del dueño por terrenos que también están en el orden de los 300 ó 400 metros cuadrados.

Pido disculpas por haber sido tan extenso, pero este es un tema que hizo muy bien en plantear el señor Senador Mujica, porque es un aspecto central. Como bien señalaba el señor Director Nacional de Vivienda, el tema de los asentamientos irregulares se está repitiendo permanentemente y hay distintos casos. Una cosa es defender los derechos de todos y otra es divorciarnos de la realidad en cuanto a los valores. Digo esto porque aquí, lamentablemente, todo termina en algún trámite de expropiación, de pago o de regularización, lo que siempre implica una cierta cantidad de dinero, que va a estar de acuerdo con la tasación de los padrones.

SEÑOR MINISTRO.- Tiene razón el señor Presidente de la Comisión cuando dice que este es un tema puntual. Sin ninguna duda, existen casos gravísimos, si bien este es un asentamiento que, en los hechos y gracias a la voluntad de la gente, ha ido mejorando.

El hecho real es la necesidad de vivienda. El pecado que ha cometido esa gente es que no es dueña de la tierra.

Hace 11 años fui candidato a la Intendencia y cuando recorría Montevideo, la situación era muy distinta a la que se presenta actualmente. La gente pretendía asentarse siguiendo algunas indicaciones como, por ejemplo, la de un Edil, pero no construía nada sólido si no tenía la seguridad de poseer la tierra. Sin embargo, ahora la gente gasta miles de dólares y construye con gran sacrificio en un lugar en el que no tiene ninguna seguridad. Eso es lo peor que le puede pasar a una persona, y es un tema que nos preocupa muchísimo, porque vemos que se multiplica día a día.

Es muy difícil regularizar los lugares en donde ya están construidas las viviendas. Cuando hablamos de los lotes con servicios, queremos anticiparnos al

[redacted]

problema. De esta forma, la gente construye, con nuestra ayuda, en un lugar que sabe que va a poder comprar.

En cuanto a la regularización de los asentamientos –en los que no participó ningún agrimensor, sino simplemente la voluntad de un idóneo, que marcó con un hilo los terrenos-, si se desea abrir calles, o instalar la luz, algunas casas tendrán que ser corridas del lugar en que hoy están construidas. Entonces, hay que proceder a un programa de realojos en el mismo lugar o en otro. Es un programa que tenemos en el Ministerio, más allá de que también colaboramos con el que posee Presidencia y que está financiado por el BID.

Vuelvo a reiterar que se trata de un tema muy difícil porque para llevar a cabo todas estas iniciativas, lógicamente se necesitan recursos que estamos tratando de conseguir por todos los medios.

Con respecto a la solución de los lotes con servicios –que están pensados para aquellos que todavía no tienen una ubicación-, hay un problema ético, que es la responsabilidad que tenemos con los miles de ciudadanos inscriptos en el SIAV que están esperando una oportunidad de vivienda. Si hacemos los lotes con servicios, no podemos otorgárselos a los que aparecen ahora a instalarse en un lugar cualquiera, sin antes ofrecerlos a los que están en la lista del SIAV. En caso contrario, estos ciudadanos al día siguiente van a estar ocupando un terreno, con razón.

De modo que es un problema difícil en el que hay que encontrar un justo equilibrio. Debemos solucionar el tema a la gente que está inscripta y en una situación regular pero, al mismo tiempo, tenemos que ir incluyendo a la que, de alguna manera, tiene ahora una necesidad imperiosa de vivienda. Si fuera fácil, el problema ya estaría resuelto; es un tema difícil que precisa de la colaboración de mucha gente, de la coordinación de distintos organismos del Estado y de organizaciones no gubernamentales, tales como cooperativas. Como entiendo que este es un aspecto estrictamente de ordenamiento territorial, si les parece bien a los señores Senadores, interrumpimos el tema vivienda y le cedemos la palabra al doctor Gorosito.

SEÑOR GOROSITO.- Simplemente voy a hacer una introducción; después el Director de Ordenamiento Territorial –que ha llegado hace unos minutos- va a hacer una exposición más extensa sobre este tema.

De todos modos, quiero hacer una consideración siguiendo la línea que venía trazando el señor Ministro. Como en todas las cosas, la vida es de una riqueza infinita y es la mejor maestra que tenemos todos, inclusive cuando estamos del lado del Estado, como los responsables políticos del momento.

No es la misma la experiencia que teníamos cuando empezamos los planes de regularización, que la que tenemos 5 ó 10 años después, en los cuales el Estado empezó a asumir esto como un problema. No me refiero al momento en



que empezó este problema, sino cuando el Estado lo asumió, cosa que hizo tarde. Entonces, en estos 10 años de trabajo del Ministerio y en los 5 años que lleva la política de asentamientos, podemos hacer el siguiente balance.

La respuesta básica es que hemos aprendido que es preciso planificar, porque de otra forma no se va a poder resolver el problema. La planificación es una cuestión compleja; no debe ser unilateral, sino que tiene que ser un esfuerzo muy globalizado. Podemos preguntarnos cuál es la causa última por la que un ciudadano deja su vivienda porque no puede pagar. De hecho, el territorio es el más inmediato receptor de todas estas conflictividades sociales.

Entonces, el tema de la planificación implica, a mi juicio, que los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional asumamos compromisos que supongan una actuación coordinada. En el tema de los asentamientos, como decía el señor Ministro, tenemos que salvaguardar la política de vivienda para los sectores carenciados, a través del sistema integrado de acceso a la vivienda. Nuestro esfuerzo tiene que ir en la dirección de colocar a la gente en la situación de poder ingresar a este sistema, en el que si bien se la ayuda, no se le regala nada, porque implica una cierta colaboración. De modo que tiene que haber una capacidad de llegada de nuestro Ministerio a toda esa gente y nos planteamos como desafío el atender a tiempo estas situaciones sociales. En estos 10 años hemos mejorado y pensamos seguir avanzando más. Luego tendremos que incorporar la política de lotes con servicios.

En cuanto a la regularización de los asentamientos, pensamos que tiene que estar dirigida hacia los asentamientos consolidados. Al respecto, creemos que tenemos que poner un punto final al sistema de las ocupaciones, por medio del trabajo con las Intendencias y demás.

¿Qué es lo que está haciendo el Ministerio? El mejoramiento de la política de vivienda, como fue expuesto; el trabajo con los Gobiernos Departamentales, para poder llegar a los planes directores, que nos permitirán identificar las carteras de tierras. Este es un gran problema que hemos tenido y también ha habido dificultades en su ejecución, por un tema de mercados y por lo que en materia de especulación despierta el mero hecho de que el Estado anuncie que va a hacer algo con la tierra. Inmediatamente, cualquiera sea el propósito, se dispara la reacción de los poseedores o propietarios, lo cual nos crea algunos problemas, entre otras cosas, porque hay que disponer de fondos.

En una iniciativa que está a consideración del Parlamento, como lo es la Ley de Ordenamiento Territorial –que creo está radicada en la Cámara de Representantes, pero que esperamos llegue al Senado-, se prevé una cantidad importante de instrumentos de planificación. Estoy hablando del Plan Nacional, de los Planes Departamentales, de los Planes Urbanísticos, etcétera.

Nuestro esfuerzo comprende, entonces, el mejoramiento de la efectividad de la política de vivienda, incorporando lotes con servicios, el Programa de

[redacted]

Regularización –tanto el nuestro como el de la Presidencia de la República- y, también, una fuerte insistencia en cuanto a que los esfuerzos deben estar dirigidos a capacitar al Estado, en todas sus dimensiones, para planificar. Asimismo, a lograr que el Estado uruguayo, en todas sus manifestaciones, incorpore la variable de que la gestión del territorio es importante. Hemos dicho –creo que la insistencia vale, sobre todo para ustedes que son quienes hacen las leyes y tienen la capacidad política de controlar al Poder Ejecutivo- que es evidente que la posesión de tierras por Entes Autónomos, Ministerios y demás debe estar estrictamente reservada a aquellos que las necesitan para sus fines, y no a la posesión de bienes como signo de acumulación de poder para luego no cuidarlos, no alambrarlos, no limpiarlos y no vigilarlos, que es lo que ha llevado en muchos casos a la invasión. Por esa razón es que el Poder Ejecutivo está llevando adelante un relevamiento –que es el producto de un trabajo que venía de la Administración anterior- para, precisamente, poder identificar inmuebles para darles un destino positivo en este sentido.

Por supuesto estamos pensando en la posibilidad de que nuestro Ministerio –y para eso vamos a necesitar la colaboración de ustedes-, que por la Ley de Creación está habilitado a recibir inmuebles de las demás Unidades Ejecutoras e Incisos, pueda llevar adelante esta tarea por la vía gratuita, puesto que si no estaríamos pagando por cosas que otros Entes no destinaban a nada. No puede ser que cuando vengan a nosotros tengamos que pagar una cantidad muy importante de dinero, cuando lo más lógico, repito, sería que pudieran cederse en forma gratuita, puesto que en definitiva todo está dentro de la bolsa grande del Estado.

Quiero decir dos cosas más antes de terminar, la primera de ellas en relación al memorando que acabo de leer sobre Villa Felicidad. En este caso veo la particularidad de que, en su origen, se trataría de un fraccionamiento que fue vendido por promesa de enajenación de inmuebles a plazo para una gran cantidad de ocupantes que siguieron pagando y habría un sector –no sabemos qué magnitud tiene- que no habría estado pagando o entrado por la vía formal. Parece claro que no sería el típico caso del asentamiento irregular. Sería relativamente injusto trasladar la problemática del asentamiento irregular, cuando de pronto la irregularidad se reduce a algunas de las parcelas, a quienes han estado cumpliendo. Tal vez sí admite un primer paso –que era la sugerencia que pensaba hacer- que sería que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial hiciera un relevamiento exacto de la situación de cada uno de los padrones y las parcelas, a los efectos de enviar esa información a esta Comisión del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Esto nos urge porque, en el origen, es como señala el señor Subsecretario. Sobre la marcha –con esto no estoy haciendo ninguna afirmación irreversible-, da la impresión de alguna irregularidad de otro tipo por la cual a estas personas a las que originariamente se les vendió para pagar

determinada cantidad en cuotas o como fuese, no se les estaría reconociendo los pagos. Ese es el problema.

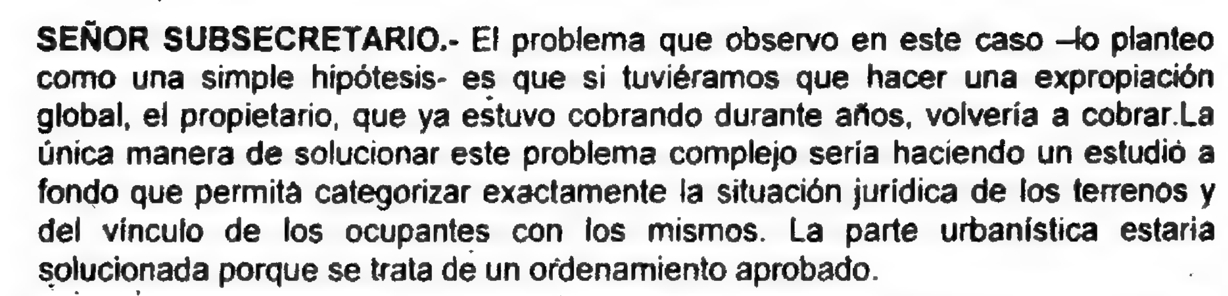
Tal como se decía al principio, aquí hay de todo y como bien señalaba el señor Subsecretario, hay gente que no pagó nada, que se fue agregando a un lugar que recibió sustanciales mejoras. Sin embargo, hay gente que pagó mucho y no se le reconoce los pagos. Hay ahí –no lo puedo afirmar tajantemente-, aparentemente, el intento de la parte que vendría a ser propietaria de no reconocer los pagos, no aceptar los pagos nuevos y esperar la prescripción treintenaria a través del pago de la Contribución Inmobiliaria. Esto puede determinar que se queden con el terreno, la casa edificada y todas las mejoras. Ese es el problema que debemos enfrentar. Reconozco el pecado porque cuando me hablaron de Villa Felicidad, me olvidé de aquel otro lugar del departamento de Canelones, que era el mismo, sólo que sustancialmente mejorado.

Para mí, esto no es un asentamiento irregular, tal como lo conocemos, sino un lugar con irregularidades tremendas. Así, tenemos desalojos en puerta, una situación muy problemática, muy conflictiva, una especie de relevamiento que va cambiando todos los meses. Es por eso la sugerencia de que haya una intervención. Insisto en que para nosotros esto tiene urgencia y nos sentimos un poco en falta por lo que señalaba el señor Senador Mujica en cuanto a las elecciones departamentales, y yo agrego que no sólo por eso, sino que también la Ley de Urgencia hizo que las Comisiones no funcionaran, razón por la que demoramos tanto en recibir al señor Ministro.

Aquí se dice que los promitentes compradores con boleto de reserva unánimemente renunciarán al dinero pagado y sus supuestos derechos adquiridos para que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se transforme en el nuevo titular de estos padrones. Dichas familias, que quedaron en situación de ocupantes, pagarían a dicho Ministerio sus obligaciones, con la tranquilidad de pagar a quien legítimamente es propietario y regularizan definitivamente la situación.

El problema aquí es que ni siquiera queda claro quién es el legítimo propietario. Se me escapa cuál debe ser, desde el punto de vista jurídico, la intervención; pero, de todos modos, debe hacerse bastante rápido. Estoy hablando de una intervención por la cual los derechos fuesen traspasados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para dar certeza de que quien está pagando es el legítimo titular.

Repito que no quiero establecer intenciones de ninguna parte; simplemente, digo que hay un raro " tufillo", en fin, no sé cómo tildarlo. Dice bien el señor Subsecretario que esto no es un asentamiento irregular; es una localidad con tremendas irregularidades que puede convertirse o llevar a grandes injusticias. Es por esa razón que pediamos la intervención del Ministerio.


SEÑOR SUBSECRETARIO.- El problema que observo en este caso –lo planteo como una simple hipótesis- es que si tuviéramos que hacer una expropiación global, el propietario, que ya estuvo cobrando durante años, volvería a cobrar.La única manera de solucionar este problema complejo sería haciendo un estudio a fondo que permita categorizar exactamente la situación jurídica de los terrenos y del vínculo de los ocupantes con los mismos. La parte urbanística estaría solucionada porque se trata de un ordenamiento aprobado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo, con la parte urbanística no hay ningún problema, de acuerdo al informe habría un 25% de teléfonos. Creo que el Ministerio está en condiciones de solucionar el tema, porque se trata de alrededor de 400 familias. Pero quisiéramos conocer cuál es la situación y no quiero amparar a quien no pagó, o a quien en un acto de agilidad mental o de viveza, se aprovecha de la situación. Pero tengo entendido de que hay gente que ha pago mucho, otra que pagó más o menos, pero de cualquier manera, hay una situación irregular con respecto a la parte vendedora que, tengo entendido, estuvo ausente del país durante un tiempo. Perdónenme que sea tan reiterativo –es el primer problema grave que se nos ha planteado en esta Comisión- pero creo que no se trata de un asentamiento irregular sino de una localidad pequeña del departamento de Canelones, con grandes irregularidades. No se nos ocurre otra solución que recurrir al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, porque hay desalojos en puerta.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quisiera hacer referencia a dos temas de interés en la materia y que están a consideración en el Senado.

En primer lugar, me referí al proyecto de ley sobre desarrollo territorial que el Ministerio envió al Parlamento que se trata de un instrumento de enorme importancia. En este momento está vigente la Ley N° 16.112 que tendría una especie de trípode legislativo de complemento: la Ley de Viviendas, conocida por todos desde hace muchos años; la Ley de Impacto Ambiental, N° 16.466 del año 1994 que ha permitido el trabajo en materia de medio ambiente, pero nos falta la tercera parte de desarrollo que sería la Ley de Ordenamiento Territorial, fundamental por todo lo anteriormente dicho.

En la anterior Administración hemos planteado en el Ministerio –y ahora estamos procurando retomar el texto para analizarlo por nuestra parte aunque fue tratado en la Comisión correspondiente a la Cámara de Representantes- el proyecto de ley de protección ambiental, muy importante para poder complementar adecuadamente el artículo 47 reformado de la Constitución, que estableció de interés general la protección ambiental.

En esta materia, el Ministerio aún no ha remitido –aunque seguramente nos encontrará dialogando y trabajando juntos- un tema referido básicamente a los nuevos desarrollos urbanísticos, como los famosos clubes de campo y demás

situaciones que es necesario regular en función de que se están dando desarrollos que no estaban comprendidos en las legislaciones de centros poblados.

SEÑOR AYALA.- Creo que tengo una mala costumbre por haber sido representante nacional ya que hablo de todos los temas. Quiero decir que conozco el caso de la Villa Felicidad en el departamento de Canelones, que es totalmente atípico e irregular, pero no escapa a una coyuntura muy especial que tiene el país en este momento.

Hace aproximadamente 10 ó 15 días le comuniqué al doctor Leis acerca del problema del barrio Mónaco ubicado en el kilómetro 26 de Camino Maldonado, que se encuentra en una situación exactamente igual que la que nos está ocupando ahora. Se trata de un propietario que posee un fraccionamiento y que en determinado momento se tuvo que ir del país por causas que desconozco, durante mucho tiempo. Al regresar se encuentra con que su fraccionamiento está consolidado y que no es un asentamiento irregular porque se han respetado las ordenanzas municipales, las calles, la iluminación y todos los servicios. Creo que a este problema le debemos dar un debido tratamiento y tomar criterios para manejar este tipo de situaciones. Tengamos en cuenta que quienes habitan en estos conjuntos habitacionales son rehenes de una situación totalmente anormal.

Escuché atentamente al señor Gorosito cuando hizo referencia a los predios de las distintas entidades del Estado que nos llegan cuando están ocupados y no cuando están libres. Y cuando procedemos a comprarlos, resulta que la tasación es la misma que la del mercado. En ese sentido, no se justifica que la tasación de un predio ocupado sea la misma que la de uno desocupado y el Ministerio debe pagarlo como predio desocupado. Se trata de situaciones que debemos definir en estos próximos meses.

Voy a plantear otro tema para ilustrar al señor Senador Mujica. En el primer período que asumimos funciones en este Ministerio debimos ocuparnos del problema del barrio Peñarol, del cual hay antecedentes. Se trata de un barrio como cualquier otro, como por ejemplo la calle Nueva Palmira. Sin embargo, se dio una situación similar en su inicio ya que un propietario vendió los terrenos y debió irse a Suiza. Los vecinos tenían carta de pago y el abogado del propietario le adquirió esos bienes –seguramente le debe haber pago poquísimo dinero– e inició un juicio ejecutivo de lanzamiento a cada uno de los ocupantes. En aquel momento el Ministerio resolvió el problema mediante la expropiación con la venta a los propietarios que estaban dispuestos a pagar el valor del terreno porque defendían el valor de sus casas. Si iban a juicio, el propietario se quedaría con todo.

Más allá de que planteo esto a forma de ilustración, creo que el Ministerio debe determinar cuáles son los mecanismos en coordinación con los organismos para defender su inversión. De todas maneras, coincidimos con el señor Senador

[redacted]



que decia que mediante un sistema expropiatorio le estaríamos pagando al verdadero propietario, porque hay que tratarlo de forma puntual.

SEÑOR LEIS.- No sé si el objeto de esta convocatoria es hablar de la temática general del ordenamiento territorial o de los asentamientos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos aclarar que esta reunión se realizó para hacer una primera presentación a iniciativa de los integrantes de la Cartera. Esta convocatoria se retrasó porque, como dijo el señor Senador Mujica, esta ha sido una Legislatura un poco atípica en cuanto a sus comienzos.

SEÑOR LEIS.- Agradezco muchísimo la oportunidad de conversar con ustedes y de conocerlos personalmente.

Siempre digo las mismas cosas y por ello a veces puedo parecer un poco pesado. Sin embargo, quiero insistir en que en mayo de 1973 el entonces Senador arquitecto Juan Pablo Terra presentó un proyecto de ley de acondicionamiento territorial. Se trata de un proyecto de ley que, por las vicisitudes políticas de la época no llegó a aprobarse con lo cual el país perdió la oportunidad de contar con una herramienta moderna para el manejo de las políticas de tierra, del crecimiento y la expansión urbana, y de las situaciones sociales derivadas del hacinamiento en las ciudades en condiciones de pobreza. Han pasado dos largas décadas y el Uruguay sigue careciendo de una legislación de carácter general en la materia. El fenómeno de los asentamientos irregulares y de las nuevas situaciones sociales a que no estábamos acostumbrados los uruguayos y los casos de pobreza extrema muestran a las claras la necesidad de nuevas soluciones. En ese sentido, no podemos seguir contentándonos con el esquema intelectual y jurídico de las leyes de centros poblados dictadas para un país que ya no existe. Desde que asumí el cargo en el Ministerio me he interiorizado bien en la temática y, como técnico, he participado en la redacción del proyecto de ley de ordenamiento.

En ese sentido, puedo afirmar que el peor problema territorial y el más grave en este momento por comprometer la vida misma de la República, es el de los asentamientos irregulares. 200.000 uruguayos están viviendo en malas condiciones y es un fenómeno que está creciendo un 10% acumulativo anual, lo que supera nuestra capacidad de respuesta. Esto hace que no tengamos las armas adecuadas para enfrentar la problemática y, en definitiva, estamos indefensos ante la situación. La aprobación de la ley de ordenamiento territorial sería el primer paso a seguir

En segundo lugar, junto con el señor Ministro estamos estudiando la inclusión de varias normas en la próxima Ley de Presupuesto, que tienen un carácter concreto y práctico y que llenarían los vacíos en este frente de batalla. También debemos tener en cuenta la necesidad de una política de tierras amplia que oficie de elemento amortiguador del crecimiento y la expansión del fenómeno y de las nuevas invasiones. Como abogado entiendo perfectamente las vacilaciones de la justicia para decretar desalojos y lanzamientos porque desalojar



a una familia de estos predios es pan para hoy y hambre para mañana ya que, en definitiva, luego pasan a ocupar otros terrenos en otras circunstancias si el Estado no proporciona una solución.

El problema debe ser abordado estudiando no un asentamiento en particular, sino contemplando la globalidad y distinguiendo las grandes masas de asentamientos. Hay algunos que plantean una realidad más dura y por ello creo que deberían ser estudiados en principio porque involucran situaciones de extrema pobreza. Sin perjuicio de ello a la vez habría que atender los casos que comentaban el señor Senador y el señor Presidente y que tienen carácter jurídico, porque solucionando escollos legales se puede arreglar la situación de muchas familias que están en situación de verdadera angustia. He podido comprobar que cuando estas personas concurren al Ministerio lo hacen en un estado emocional realmente angustiante desbordados por el problema y en muchos casos lo plantean llorando. También sabemos que hay otro grupo de casos que constituyen verdaderas violaciones de la ley y situaciones delictivas con venta de terrenos, los que también deben ser afrontados.

En definitiva, se debe dar a cada situación una respuesta particular. En este sentido estamos trabajando y necesitaremos la ayuda de esta Comisión para seguir adelante.

SEÑORA XAVIER.- No quiero contravenir lo que señalaba el señor Presidente en cuanto a la óptica de esta reunión, pero hubo un desfase entre que esta sesión se planificó y lo que actualmente tenemos encima de la mesa por lo que, obviamente, se ha producido una acumulación de temas. El proyecto de ley de ordenamiento territorial entró a estudio del Senado y, en ese sentido, tendría una serie de preguntas que me surgen de leer el texto que me gustaría que de ser posible fueran discutidas en el rato que nos queda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si al señor Ministro y sus asesores no tienen inconveniente, podemos continuar sesionando hasta la hora que comience el Senado.

Sin embargo, me gustaría consultar al señor Ministro si en este tema concreto de "Villa Felicidad", es posible alguna acción inmediata ya que el problema está planteado desde que se inició la Legislatura y tenemos desalojos en puerta. No es mi intención dilatar el planteamiento de la señora Senadora Xavier, pero se trata de temas muy concretos. Lo que sugeriría es dejar librado al señor Ministro y a sus asesores que, con todos los antecedentes del caso, determinaran alguna intervención en base a las propuestas que se han planteado y que necesariamente deben involucrar un relevamiento muy rápido padrón por padrón. No son muchos casos pero es un trabajo engorroso. Este es un tema jurídico y las situaciones urgen. No sé si ya cuentan con todos los antecedentes del caso.

[redacted]

SEÑOR MINISTRO.- Respecto de la inquietud de la señora Senadora, en cualquier otro momento podemos concurrir a la Comisión para así dar tiempo a que todos los miembros de la misma estudien el texto del proyecto de ley.

Con relación a la inquietud que nos planteaban en cuanto a estos barrios, debemos decir que nos vamos con un problema para estudiar cuál puede ser la acción más efectiva del Ministerio. No hay duda de que para resolverlo hay que conocerlo a fondo y, por lo tanto, el relevamiento es imprescindible, por lo que el Director de Ordenamiento elaborará la estrategia para ver cómo podemos llevar a feliz término el problema y que esta gente no sea sancionada con un desalojo. Reitero que el Director de Ordenamiento, que recién ha tomado contacto con el tema, lo estudiará a fondo para resolverlo de la forma más rápida posible.

SEÑOR GOROSITO.- Pido disculpas a los señores Senadores, pero debido a compromisos pendientes en el Ministerio, no tengo más remedio que retirarme. De todas maneras quiero señalar que me alegro de que el proyecto de ley ya esté a estudio del Senado y presumo que, seguramente, independientemente del tratamiento que se le dé en el día de hoy, ameritará un trabajo especial de la Comisión.

SEÑORA XAVIER.- Quiero señalar que, tal como señalaba el señor Leis, este es un tema que hay que considerar dentro de un marco global abarcando todas las situaciones que se plantean, ya que existe una multicausalidad por la que hoy se presentan dificultades en materia de vivienda y ordenamiento territorial. Con un plan de ordenamiento territorial hay muchas dificultades que se van solucionando. Además, el crecimiento de las situaciones irregulares -producto también de otros factores- ha contribuido negativamente a agravar un problema que debe ser solucionado no sólo a nivel departamental -como ya existe en Montevideo-, sino también con dimensión nacional para poder tener un real ordenamiento.

No era mi intención distorsionar el trabajo de la Comisión y simplemente planteé el tema porque comparto lo que se ha dicho aquí en cuanto a salir lo más rápido posible de este tema que, además, es complejo y nos va a llevar varias sesiones de trabajo y requerirá del asesoramiento técnico correspondiente. Particularmente me surgen algunas preguntas del texto pero no quiero, reitero, distorsionar el funcionamiento de la Comisión con el planteo de las mismas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo confesar que no sabía que ya existía un proyecto de ley en la Comisión y considero que lo tenemos que estudiar con urgencia.

Por lo tanto, convendría cambiar la fecha de las entrevistas que habíamos acordado y combinaremos con Secretaría los horarios de sesiones.

SEÑORA XAVIER.- Deberíamos realizar las entrevistas relativas a una parte del tema que es el relacionado con la franja costera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin duda, el problema que tiene esta Comisión es su horario muy acotado, por lo que -deberíamos consultarlo con la Secretaría-

podríamos hacer alguna reunión extraordinaria para recibir visitas y que luego cada señor Senador estudie el proyecto de ley y en las sesiones correspondientes al día de trabajo que tenemos fijado, abocarnos a su estudio. Me parece muy oportuno que la señora Senadora Xavier comience con el análisis del texto legal y realice las preguntas que considere del caso.

SEÑORA XAVIER.- En el artículo 5º se habla de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, lo cual, dentro del contexto del proyecto de ley, me parece imprescindible. Sin embargo, no se determina –al menos yo no lo entendí– si, estando dentro del Ministerio, va a ser multiministerial o interministerial, o acaso multisectorial, es decir con otro tipo de organizaciones. Ese es un tema en el que están claras cuáles son las competencias, pero reitero que no me queda claro si depende específicamente del Ministerio o tendrá un ámbito interministerial o de otra naturaleza.

En el artículo 8º me llama la atención su último párrafo, en el que se dice: "Si transcurridos ciento cincuenta días desde la presentación de la solicitud respectiva," -quisiera saber si esto tiene que ver con los permisos de construcción- "la Administración no se pronunciase expresamente, el permiso de que se trate se entenderá denegado, abriéndose las vías recursivas correspondientes". Me suena a que puede tratarse de un recurso por el cual se acumulen situaciones en la medida en que los plazos transcurran y, en lugar de que quede otorgado, sea denegado. Entonces, se podría generar una situación al Ministerio en la que, si la demanda no es satisfecha, se denieguen derechos de construcción por, de pronto, no dar abasto con la demanda.

En el artículo 9º me llama la atención el segundo párrafo, en donde se dice: "El ejercicio del derecho a construir, por parte de cualesquier persona, pública o privada, física o jurídica, está condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectivo (permiso de construcción), con excepción de la vivienda del productor agropecuario y aquellas construcciones directamente afectadas a la actividad agropecuaria primaria". Se me plantea la duda en el sentido de que, obviamente, una vivienda en el medio del campo no tiene los mismos servicios que otra a los que sí accede por estar más próxima a ellos. Deseo saber si esto significa que no va a existir –como creo que en principio se da ahora– una situación por la cual las viviendas que se construyen en el medio del campo tengan pocos elementos de regulación. Entonces, quisiéramos saber si se consagra esto o si existe algún elemento que, al no estar contemplado en la ley, tiene su fundamento de que sea así. De lo contrario, me parece que quedaría como muy laxo y no entendería el fundamento más allá de concebir que no tienen derecho a los mismos servicios que los que sí posee una vivienda en otra zona que no esté ubicada en el medio del campo.

En el artículo 10º, que tiene que ver con las obras públicas proyectadas, parece natural que se exceptúe en sus disposiciones a las obras que están ordenadas por el Poder Ejecutivo y que tienen que ver con el área de la defensa

nacional. Sin embargo, específicamente en cuanto a lo que los Gobiernos Departamentales tienen injerencia, en una obra que tiene que ver con la defensa nacional parece obvio que el mecanismo de lo departamental esté en un segundo plano. No lo entiendo así, en principio, para los puntos a. y b., que tienen que ver con otro tipo de obras, que son de rutas nacionales, oleoductos, gasoductos, etcétera, y el punto c., que refiere a grandes obras de infraestructura, tales como represas, puertos, aeropuertos, etcétera.

Mis preguntas son muy salpicadas porque son producto de una lectura inicial; seguramente, debo tener muchas más que no me asaltaron en esta primera instancia.

En el artículo 31 se habla de los Planes de Uso de Suelo, de los Planes Directores y de los Planes Especiales, y se exceptúa el nivel del Plan Departamental. No sé si, tratándose de ese nivel, no debería recabarse preceptivamente la opinión de los habitantes que serán afectados por los mismos, al igual que en los otros Planes que determina este proyecto de ley.

El artículo 48 tiene que ver con la Cartera de Tierras, de la que hablábamos hace un momento. El señor Ministro acotaba específicamente en materia de la gratuidad de los terrenos que pasan a formar parte de la Cartera Nacional de Tierras. Me asalta una duda en los artículos 48 y 49. En principio, me parece que a la Cartera Municipal no le quedaría disponibilidad de tierra o tendría el de la compra, teniendo presente que las economías de nuestros Gobiernos Departamentales no son precisamente florecientes.

En el artículo 48 se establece claramente que: "todos los inmuebles fiscales que a la fecha de la promulgación de la presente ley no se encuentren destinados a usos específicos", pasan al Ministerio en forma gratuita. Entonces, no entiendo la relación con el artículo siguiente. Me parece pertinente que exista una Cartera Nacional y una Departamental de Tierras, pero cabría preguntarse qué recursos quedan a los Municipios para la conformación de esa Cartera Municipal de Tierras.

El artículo 63 tiene que ver con el Suelo No Urbanizable en el tema de la faja de defensa de costas. Cabe preguntarse si ello se aplica a todo ese territorio -es muy categórico el pronunciamiento- no urbanizable o se admite algún tipo de matiz, en la medida en que podría haber determinadas cosas en esa faja, más allá de la defensa de la costa, que eventualmente podría estar exceptuado en este artículo.

Básicamente son algunas de las dudas que me surgieron e insisto que me parece imperioso que este Parlamento colabore, con la mayor celeridad, para llevar adelante esta iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR MUJICA.- Quisiera saber si sobre este tema consultaron con otras Carteras del Estado.

SEÑOR LEIS.- Consultamos con la Intendencia Municipal de Montevideo y con técnicos de otros municipios.

SEÑOR MUJICA.- ¿No se consultó al Banco de Seguros o al Banco Hipotecario?

SEÑOR LEIS.- No, señor Senador.

Seguidamente, quisiera referirme en forma breve a cada uno de los puntos planteados por la señora Senadora Xavier. Con respecto al primero de ellos, que refiere a la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, cabe señalar que la ley pretende darle rango legal a este cuerpo que ya existe y que fue creado por el Decreto N° 310 del año 1994. Precisamente, en ese decreto ya está prevista la integración de la Comisión Técnica Asesora, que es un órgano de integración multisectorial compuesto por el Poder Ejecutivo, órganos departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, prestadores de servicios públicos, Universidad de la República y otros Entes, con el objetivo de asesorar en materia de políticas públicas y de ordenamiento territorial. Esta Comisión fue citada una sola vez en el año 1995, siendo el doctor Gorosito Director de Ordenamiento Territorial, pero lamentablemente no volvió a ser convocada.

Con respecto al segundo punto, en lo que hace a la denegatoria ficta establecida en el artículo 8°, inciso final del proyecto de ley, cabe señalar que habíamos previsto la regla inversa, es decir, la confirmatoria ficta. Creíamos que era necesario revolucionar en ese sentido, cambiar la faz de la Administración y si ésta, por silencio, no se expedía, ello significaba que aprobaba el plan presentado por el particular. Sin embargo, nos encontramos frente a la realidad de los Gobiernos Departamentales que sostenían que sería virtualmente imposible poder pronunciarse expresamente en el plazo establecido y bastaría que se perdiera el expediente y la Administración no se pronunciara para que se entendiera aprobado cualquier proyecto de construcción o demolición.

Frente a esto preferimos no ser tan audaces y, por lo menos, sí innovar en cuanto a que hoy, si yo presento una solicitud de permiso de construcción o demolición y la Administración no se pronuncia, no se entiende configurada la denegatoria ficta, porque no hay un acto administrativo expreso. Esto por lo menos permite que se abran las vías recursivas al interesado, otorgando mayor seguridad jurídica al particular.

En lo que hace al artículo 9°, inciso segundo, que refiere al tema de la excepción de la regla general de la obligatoriedad de requerir permiso de construcción para la vivienda rural y para las construcciones directamente afectadas a la actividad agropecuaria, partimos de una realidad en la elaboración del proyecto y es que prácticamente no se construyen viviendas en el medio rural. Por el contrario, se trata de viviendas que quedan vacías. Además, estimamos que

el Estado en esta etapa y en lo que sería el debut del ordenamiento territorial, no puede ser tan ambicioso como para pretender cubrir todas las posibilidades.

Por otra parte, hemos tenido en cuenta que es muy escasa la vivienda rural que se construye y, en muchos casos, es lujosa. Esta es una realidad, porque han cambiado los gustos de la gente y actualmente se busca construir en las afueras de los pueblos o reciclar antiguas chacras, las que se convierten en casas lujosas. Esta es una nueva realidad para Uruguay.

En lo que refiere al artículo 10º, vinculado a las obras públicas, debemos acotar que lo de las obras afectadas a la defensa nacional es un antecedente común del Derecho Comparado. Respecto a las otras, el proceso de consulta fue intenso y participaron técnicos y jerarcas de todos los Entes Autónomos y de los Gobiernos Departamentales. Se entendió que condicionar la construcción de una gran obra -como podría ser un gasoducto, un oleoducto, una ruta nacional o el tendido de las líneas de energía eléctrica- a la obtención del permiso de diez Gobiernos Departamentales, significaría paralizar esa obra. Además, por la propia naturaleza de este tipo de emprendimiento no se requeriría el permiso de construcción porque, en lo concreto y en lo local, no afectaría la dinámica de la ciudad si no penetra en la zona urbana. Concretamente, el inciso final del artículo establece que los proyectos de obra a que refieren los literales b y c del inciso anterior deberán ser comunicados a los Gobiernos Departamentales involucrados, con una anticipación razonable a su ejecución, según lo determine la reglamentación. Esto se establecería así para permitir una instancia de negociación en cuanto al tendido y localización de esas obras; pero se pretendió en todo momento que esta ampliación de competencia municipal, que es muy grande –es algo revolucionario en el Derecho uruguayo que los Gobiernos Departamentales puedan opinar en cuanto a la localización de obras de infraestructura dictadas por el Poder Ejecutivo-, fuera tan amplia como fuera necesario, pero restringida a la efectividad de las obras nacionales. De lo contrario, estas últimas podrían verse seriamente comprometidas.

En cuanto al artículo 31, sobre el que la señora Senadora decía que está exceptuado del requisito de la participación ciudadana en el plan departamental, debemos señalar que se atendió más bien la escala. La escala departamental es más macro y afectaría indirectamente la vida de las personas; sin embargo, sí van a afectar directamente a los vecinos los planes directores urbanos, los de uso del suelo y los especiales. Esto se planteó de esta manera por una simple cuestión de mecanismo y no por reducir la participación ciudadana que nos parece fundamental en todo el proceso de planificación. En este aspecto también se buscaron los antecedentes europeos, porque cuanto más directamente afecte una planificación a los antecedentes vecinales, mayor grado de participación tendrán los vecinos; sin embargo, cuando la escala es más macro y tiene un nivel más nacional que estratégico, la participación obviamente será menor.

[redacted]

En lo que hace a las Carteras de Tierras previstas por los artículos 48 y 49, la obtención de inmuebles para integrarlas de acuerdo al mecanismo previsto en este proyecto, sería que los inmuebles que actualmente pertenecen al dominio fiscal del Estado -persona pública mayor- sigan manteniéndose en el nivel nacional. En consecuencia, esos inmuebles pasan a la Cartera Nacional de Tierras. En cambio, las Carteras Municipales van a integrarse con los bienes que hoy actualmente ya son de propiedad de los Gobiernos Departamentales y con los que en el futuro se adquieran. Lo que intentamos fue evitar un traslado entre el dominio nacional y el departamental, que realmente podría ser complicado.

Obviamente, se van a permitir los negocios jurídicos entre ambas Carteras: la Nacional y la Departamental. En consecuencia, en el manejo adecuado de dichas Carteras va a estar la solución a estos problemas. Debemos contar con mecanismos ágiles y no pesadamente burocráticos; es más, me atrevo a decir que tres técnicos y un equipo de administrativos pueden llegar a administrar perfectamente una cartera de tierras como éstas.

Por otra parte, debemos considerar que estamos hablando de una herramienta fundamental, porque sin cartera de tierras el planeamiento territorial corre el riesgo de quedar en la teoría y en el papel.

Por último, en cuanto al artículo 63, relativo a la franja de defensa de costas, el proyecto de ley tuvo en cuenta la experiencia comparada en materia de defensa costera. Vinieron varios técnicos españoles -también tuvimos oportunidad de ver esto en Francia- y hemos constatado que han dedicado centenares de millones de dólares a recomponer sus costas, severamente depredadas. Quiere decir que tanto España como Francia ya están en una etapa de retorno, ya que no sólo no autorizan nada en la franja costera, sino que, además, están demoliendo hoteles 5 estrellas que fueron construidos sobre las playas. La experiencia alemana también es sumamente interesante.

Desde el punto de vista ecológico, paisajístico y territorial, las costas son hoy un valor supremo y finito por definición. Esto es que cuando se acaben estas costas, otras no vamos a tener. Entonces, se entiende que todavía Uruguay está a tiempo de mantener sus costas.

Ahora bien; lo que prohíbe el artículo es la urbanización indiscriminada de las costas y no las construcciones particulares, que se pueden autorizar mediante la elaboración de un plan especial, naturalmente que cumpliendo determinados requisitos. Pero la urbanización sobre la costa, en los 250 metros de la faja de defensa, es un objetivo que la nación debe perseguir.

Por último, quiero destacar el espíritu de este proyecto de ley. Se trata de una iniciativa de naturaleza eminentemente técnica y práctica y se basa en la experiencia del Derecho Comparado más moderno, que realmente ha funcionado, y también en la experiencia de otros países en los que no ha funcionado. Un ejemplo de ello es Venezuela. Según tuve oportunidad de ver, ese país tiene un

[redacted]

sistema muy detallado de ordenamiento territorial, con grandes regulaciones y grandes leyes; pero lamentablemente no funciona. Para darse cuenta de ello, basta ver Caracas, ciudad que en la década del cuarenta tenía 250.000 habitantes y hoy tiene 6:500.000, de los cuales la mitad son marginales.

En resumen, se trató de dar una herramienta técnica y precisa que hoy se necesita, porque con el esquema de las leyes de centros poblados no podemos trabajar; esa realidad fue desbordada totalmente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro y a su comitiva los aportes que han realizado.

Estamos a punto de ingresar al Senado y esta fue, simplemente, una primera aproximación. Estamos seguros de que en estos cinco años va a haber fluidez en el relacionamiento entre la Comisión y el Ministerio. Naturalmente que quedamos a vuestras órdenes y permanentemente solicitaremos vuestra colaboración porque, como bien se señalaba, el tema de la vivienda es de profunda sensibilidad social.

En cuanto a la Ley de Ordenamiento Territorial, vamos a tener que estar en contacto luego que los integrantes de esta Comisión tengan una idea clara de su texto.

No me queda otra cosa que reiterar nuestro agradecimiento al señor Ministro y sus asesores.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero decir que aquí sólo estamos dos partes del Ministerio, puesto que falta la Dirección de Medio Ambiente. Hemos buscado que ésta y la Dirección de Ordenamiento Territorial trabajen en absoluta coordinación cosa que, por distintas razones, no sucedía. Ahora se está trabajando conjuntamente, no sólo las Direcciones, sino también sus técnicos y funcionarios. De manera que todo está prácticamente muy unido, ya que es muy difícil hablar de ordenamiento territorial y no afectar el medio ambiente y a la inversa. Algo similar ocurre en relación a la vivienda. Lo cierto es que se trata de tres componentes que están muy unidos.

Somos nosotros quienes agradecemos la oportunidad de este contacto y desde ya quedamos a las órdenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 3 minutos)

[redacted]